

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan proses pembuatan yang dimulai dari perencanaan persiapan, teknik penyusunan, perumusan pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan.¹ Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dilakukan untuk mewujudkan Indonesia sebagai Negara hukum. Konsekuensinya adalah negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam hukum nasional yang menjamin hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Di samping itu pengembangan hukum berupa ilmu Perundang-undangan dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas Perundang-undangan yang baik, perlu dibuat aturan mengenai Perundang-undangan yang baik, pada Negara yang berdasarkan atas hukum modern tujuan utamanya dari pembentukan Perundang-undangan yakni menciptakan kodifikasi hukum bagi norma-norma dan nilai-nilai kehidupan yang sudah mengendap dalam masyarakat ini tidak lain tidak bukan agar terciptanya kepastian hukum.² Dalam pembentukan undang-undang ada tiga komponen utama yang harus dipenuhi pertama, lembaga pembentukan undang-undang. Kedua, prosedur atau tata cara pembentukan. Ketiga, substansi yang akan diatur dalam undang-undang termasuk asas-asas pembentukan perundang-undangan.

¹ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

² Roy Marthen Moonti, 2017, Ilmu PerUndang-undangan, UMI Press, Makasar, hlm. 10

Salah satu asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah asas dapat dilaksanakan yang Dimana asas dapat dilaksanakan ini sangat mempengaruhi bagaimana berjalan dan efektifnya sebuah peraturan daerah. Peraturan Daerah sejatinya merupakan implikasi dari hadirnya orientasi otonomi daerah sebagai salah satu tujuan dari gerakan reformasi. Sebagai manifestasi otonomi daerah, Peraturan Daerah sejatinya memiliki orientasi untuk meletakkan kemandirian dan responsivitas daerah terkait perkembangan dan kebutuhan hukum di daerah. Penelitian ini bertujuan menggali aspek historis gagasan pengoptimalan peraturan daerah sebagai bagian dari upaya meneguhkan otonomi daerah. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan mengedepankan pada pendekatan konsep, perundang-undangan, serta pendekatan sejarah. Hasil penelitian menegaskan bahwa sejarah pembentukan peraturan daerah pada era awal kemerdekaan, era orde lama, era orde baru, hingga era reformasi dan saat ini terjadi berbagai perubahan terkait pengaturan peraturan daerah yang terjadi secara signifikan terutama pascareformasi yang salah satu tuntutan reformasi adalah adanya otonomi daerah yang tentunya hal ini berdampak pada pengaturan terkait peraturan daerah. Pengaturan mengenai peraturan daerah sejatinya mendapatkan kedudukan yang jelas terutama era pascareformasi karena salah satu tuntutan reformasi adalah otonomi daerah yang secara *mutatis mutandis* juga memerlukan instrumen peraturan daerah. Orientasi ke depan, perlunya kajian dan penelitian mengenai produk hukum berupa Peraturan Bersama Antar daerah/Peraturan Bersama Kepala Daerah yang memerlukan kajian dan analisis terutama berkaitan dengan kedudukan hukum Peraturan Bersama Antardaerah/Peraturan Bersama Kepala Daerah serta bagaimana

metode pengujiannya (*judicial review*), bagaimana mekanisme pembatalannya, hingga efektivitas pelaksanaannya.³

Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dimaksud dengan peraturan daerah (perda) adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah dengan persetujuan kepala daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan serta penjabaran dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Dalam pembentukan peraturan daerah Undang-undang disusun sesuai dengan asas-asas pembentukan yang ada, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pedoman dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.⁴ Dalam pembentukan peraturan daerah perlu dipastikan bahwa undang-undang yang disusun dapat dilaksanakan atau diimplementasikan salah satu asas dalam pembentukan asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*). Undang-undang bukan sekedar aturan tertulis di atas kertas, tetapi harus dijalankan karena merupakan norma yang mengatur kehidupan bersama. Asas dapat dilaksanakan ini merupakan upaya untuk dapat ditegakkannya peraturan perundang-undangan. Sebab, tidak ada gunanya suatu peraturan perundang-undangan yang tak dapat ditegakkan.

³ Prasetio, Dicky, 2023, Sejarah dan Eksistensi Pembentukan Peraturan Daerah, *Sol Justicia*, 5(2), 150-165.

⁴ Maria Farida Indrati S, 2007, Ilmu Perundang-undangan 2 Proses dan Teknik Pembentukannya, Yogyakarta: PT Kanisius, Hal 226.

Pemerintah dan rakyat beserta wakilnya mengharapkan jaminan tercapainya hasil atau akibat yang ditimbulkan oleh suatu peraturan perundang-undangan.⁵

Salah satu jenis peraturan daerah yang ditetapkan oleh pemerintahan daerah kabupaten kota dan provinsi adalah pajak daerah. Pajak daerah adalah salah satu sumber pendanaan yang sangat penting bagi daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, implementasi otonomi daerah memudahkan masyarakat untuk memantau dan mengontrol penggunaan dana yang bersumber dari pemungutan pajak daerah, selain untuk menciptakan persaingan yang sehat antar daerah dan mendorong adanya inovasi. Sejalan dengan kewenangan tersebut, Pemerintah Daerah diharapkan lebih mampu menggali sumber-sumber keuangan khususnya untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Sejalan dengan tujuan otonomi daerah penerimaan daerah yang berasal dari Pajak Daerah dari waktu ke waktu harus senantiasa ditingkatkan. Hal ini dimaksudkan agar peranan daerah dalam memenuhi kebutuhan daerah khususnya dalam hal penyediaan pelayanan kepada masyarakat dapat semakin meningkat.

Pajak merupakan kontribusi wajib kepada daerah sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Daerah kota Padang Nomor 1 Tahun 2024 Tentang pajak daerah dan retribusi daerah:

“Pajak Daerah adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.⁶

⁵ A.Hamid S. Attamimi, 1990, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Disertasi, Universitas Indonesia.

⁶ Pasal 1 angka 1 Peraturan Daerah kota Padang Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pajak Daerah

Pajak ini bersifat memaksa artinya setiap orang atau badan yang memenuhi syarat harus membayar pajak sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Pajak adalah salah satu sumber utama pendapatan negara selain penerimaan non-pajak, seperti hibah atau pinjaman. Pajak adalah instrumen utama dalam mendanai anggaran negara dan berperan penting dalam pengelolaan ekonomi. Pemerintah menggunakan pajak untuk mencapai berbagai tujuan ekonomi, sosial, dan fiskal, termasuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan menciptakan stabilitas ekonomi. Oleh karena itu, pemahaman yang baik tentang pajak sangat penting bagi setiap individu maupun badan usaha agar mereka dapat memenuhi kewajiban mereka dengan benar dan mendukung pembangunan Negara dan pembangunan Daerah pada pajak Daerah.

Pemungutan pajak yang terutang atas suatu transaksi yang dilakukan wajib pajak merupakan hal krusial, baik bagi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Pengertian pemungutan yang diatur dalam Pasal 1 angka 49 Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU PDRD) adalah suatu rangkaian kegiatan mulai dari penghimpunan data objek dan subjek pajak atau retribusi, penentuan besarnya pajak atau retribusi yang terutang, hingga penagihan pajak atau retribusi kepada wajib pajak atau wajib retribusi serta pengawasan penyetorannya.

Di Indonesia, terdapat tiga macam sistem pemungutan pajak, yaitu *self assessment system*, *official assessment system*, dan *withholding system*. Untuk pemungutan pajak daerah sendiri hanya menggunakan *self assessment system* dan *official assessment system* sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 55 tahun 2016 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Pemungutan Pajak Daerah (PP No. 55 Tahun 2016).

Merujuk pada Pasal 3 ayat (1) sampai ayat (4) PP No. 55 Tahun 2016, jenis pajak provinsi yang dipungut berdasarkan penetapan kepada daerah terdiri atas pajak kendaraan bermotor, bea balik nama kendaraan bermotor, dan pajak air permukaan. Untuk pajak bahan bakar kendaraan bermotor dan pajak rokok dipungut pemerintah provinsi berdasarkan penghitungan wajib pajak sendiri. Adapun tiga jenis pajak kabupaten/kota yang dipungut berdasarkan kepada daerah terdiri atas pajak reklame, pajak air tanah, dan pajak bumi dan bangunan perkotaan pedesaan (PBB-P2). Sementara itu, pajak hotel, pajak restoran, pajak hiburan, pajak penerangan jalan, pajak mineral bukan logam dan batuan, pajak parkir, pajak sarang burung walet, serta bea perolehan hak atas tanah dan bangunan dibayarkan berdasarkan perhitungan yang dilakukan wajib pajak.

Berdasarkan Pasal 96 ayat (1) UU PDRD, pemungutan pajak dilarang diborongan. Artinya, seluruh proses kegiatan pemungutan pajak tidak dapat dikerjasamakan dengan pihak ketiga yang meliputi kegiatan penghitungan besarnya pajak terutang, pengawasan penyetoran pajak, dan penagihan pajak. Namun, dimungkinkan adanya kerjasama dengan pihak ketiga dalam rangka mendukung kegiatan pemungutan pajak, antara lain pencetakan formulir perpajakan, pengiriman surat kepada wajib pajak, atau penghimpunan data objek pajak dan subjek pajak.

Pajak daerah yang menjadi kewenangan pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dapat dipungut dengan dua cara.

1. pajak dibayar oleh wajib pajak setelah terlebih dahulu ditetapkan oleh kepala daerah melalui Surat Ketetapan Pajak Daerah (SKPD) atau dokumen lain yang dipersamakan (*official assessment system*). Dokumen lain yang dipersamakan dapat berupa karcis dan nota perhitungan.

2. pajak dihitung sendiri oleh wajib pajak (self assessment system). Dalam hal ini, pemerintah daerah memberikan kepercayaan kepada wajib pajak untuk menghitung, memperhitungkan, membayar, dan melaporkan sendiri pajak yang terutang dengan menggunakan Surat Pemberitahuan Pajak Daerah (SPTPD).

Dalam jangka waktu lima tahun setelah saat terutangnya pajak, kepala daerah dapat menerbitkan Surat Ketetapan Pajak Daerah Kurang Bayar (SKPDKB) dalam tiga situasi sebagai berikut. Apabila berdasarkan hasil pemeriksaan atau keterangan lain, pajak yang terutang tidak atau kurang dibayar oleh wajib pajak. Jika SPTPD tidak disampaikan kepada kepala daerah dalam jangka waktu tertentu dan setelah ditegur secara tertulis tidak disampaikan pada waktunya. Saat kewajiban mengisi SPTPD tidak dipenuhi wajib pajak sehingga pajak yang terutang dihitung secara jabatan. Jumlah kekurangan pajak yang terutang dalam SKPDKB pada poin (i) dan (ii) tersebut nantinya akan dikenakan sanksi administratif berupa bunga sesuai dengan ketentuan Pasal 97 ayat (2) UU PDRD. Besaran bunga yang dikenakan ialah 2% per bulan dan dihitung dari pajak yang kurang atau terlambat dibayar untuk jangka waktu paling lama 24 bulan. Sanksi administratif berupa bunga dihitung sejak saat terutangnya pajak sampai dengan diterbitkannya SKPDKB. Sementara itu, penalti yang diberikan pada wajib pajak jika tidak mengisi SPTPD hingga pajak terutang dihitung secara jabatan ialah dikenakan sanksi administratif berupa kenaikan diberikan sebesar 25% dari pokok pajak dan ditambah juga sanksi bunga sebesar 2% per bulan maksimal hingga 24 bulan.

Dalam penjelasan Pasal 97 ayat (1) UU PDRD, penetapan secara jabatan diartikan sebagai penetapan besarnya pajak terutang yang dilakukan oleh kepala daerah atau pejabat yang ditunjuk berdasarkan data yang ada atau keterangan lain yang dimiliki oleh kepala daerah atau pejabat yang ditunjuk. Pemerintah daerah akan

mengeluarkan ketetapan pajak daerah kurang bayar tambahan (SKDKBT) jika ditemukan data baru dan/atau data yang semula belum terungkap yang menyebabkan penambahan jumlah pajak yang terutang. Jumlah kekurangan pajak ini dikenakan sanksi administratif berupa kenaikan sebesar 100% dari jumlah kekurangan pajak tersebut. Namun, kenaikan tidak akan dikenakan jika wajib pajak melaporkan sendiri sebelum dilakukan tindakan pemeriksaan. Selanjutnya, apabila jumlah pajak yang terutang sama besarnya dengan jumlah kredit pajak atau pajak tidak terutang dan tidak ada kredit pajak maka pemerintah daerah dapat menerbitkan Surat Ketetapan Pajak Daerah Nihil (SKPDN). Lebih lanjut, Pasal 99 ayat (1) dan ayat (2) UU PDRD menyatakan tata cara penerbitan SKPD atau dokumen lain yang dipersamakan, SPTPD, SKPDKP, dan SKPDKBT serta tata cara pengisian dan penyampaian dokumen tersebut diatur lebih lanjut dengan peraturan kepala daerah.

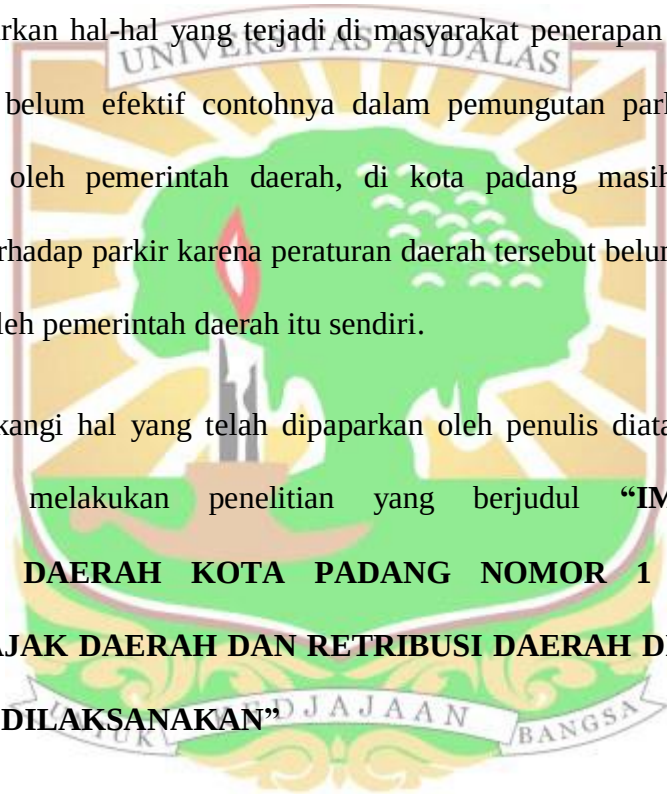
Retribusi daerah secara umum adalah retribusi daerah adalah pungutan yang dikenakan oleh pemerintah daerah terhadap individu atau badan yang memperoleh manfaat langsung dari pelayanan atau fasilitas yang disediakan oleh pemerintah daerah. Retribusi ini berbeda dengan pajak, karena retribusi lebih spesifik dikenakan sebagai imbalan atas layanan atau izin tertentu yang diberikan oleh pemerintah daerah. Retribusi daerah digunakan untuk membiayai penyelenggaraan layanan publik atau kegiatan yang langsung dirasakan manfaatnya oleh masyarakat setempat. Beberapa contoh layanan yang dapat dikenakan retribusi antara lain adalah fasilitas umum (seperti pasar atau tempat parkir), izin tertentu (seperti izin mendirikan bangunan atau izin usaha), serta layanan lainnya yang disediakan oleh pemerintah daerah.

Tujuan dari retribusi adalah untuk membantu pemerintah daerah dalam pembiayaan kegiatan-kegiatan yang bermanfaat bagi masyarakat dan mendukung

pembangunan daerah secara berkelanjutan. Retribusi daerah diatur dengan tujuan untuk membiayai pelayanan umum atau kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah, yang langsung dirasakan manfaatnya oleh masyarakat atau badan yang menerima layanan tersebut.

Pada penelitian ini penulis mengambil lokasi penelitian yaitu Kota Padang yang merupakan ibu Kota Provinsi Sumatera Barat. Pemilihan lokasi penelitian didasarkan pada adanya Peraturan daerah kota Padang Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pajak daerah. Berdasarkan hal-hal yang terjadi di masyarakat penerapan peraturan daerah tersebut masih belum efektif contohnya dalam pemungutan parkir masih belum dimaksimalkan oleh pemerintah daerah, di kota padang masih banyak terjadi pungutan liar terhadap parkir karena peraturan daerah tersebut belum dimaksimalkan penerapannya oleh pemerintah daerah itu sendiri.

Dilatarbelakangi hal yang telah dipaparkan oleh penulis diatas, maka dari itu penulis ingin melakukan penelitian yang berjudul **“IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KOTA PADANG NOMOR 1 TAHUN 2024 TENTANG PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH DITINJAU DARI ASAS DAPAT DILAKSANAKAN”**



B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang penulis uraikan diatas, maka rumusan masalah dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Implementasi Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 1 Tahun 2024 Ditinjau dari Asas Dapat Dilaksanakan?
2. Bagaimana Konsep yang Ideal Dalam Pelaksanaan Pemungutan Pajak Daerah?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini berfungsi untuk menjawab semua permasalahan yang dikemukakan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Untuk Mengetahui Implementasi Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 1 Tahun 2024 Ditinjau dari Asas Dapat Dilaksanakan.
2. Untuk Mengetahui Konsep yang Ideal dalam Pelaksanaan Pemungutan Pajak Daerah.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan yang telah dirumuskan diatas, maka dapat diharapkan penelitian ini mempunyai manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum pada umumnya dan hukum tata negara pada khususnya.
 - b. Diharapkan hasil penelitian ini dapat digunakan di bangku perkuliahan untuk membuat proposal hukum.
 - c. Diharapkan hasil penelitian ini dapat digunakan untuk menambah referensi bagi mahasiswa di berbagai fakultas.

2. Manfaat Praktis

- a. Dengan adanya penelitian ini diharapkan hasilnya dapat menjadi suatu sumbangan pemikiran serta dapat menambah wawasan pembaca terhadap pemahaman tentang penelitian ini.
- b. Hasil penelitian ini dapat menjadi referensi bacaan dan mengembangkan pemikiran bagi masyarakat.

E. Metode Penelitian

Untuk keberhasilan suatu penelitian yang baik dalam memberi gambaran dan jawaban terhadap permasalahan yang diangkat, tujuan serta manfaat penelitian sangat ditentukan oleh metode yang digunakan dalam penelitian.

Penelitian tersebut haruslah disusun berdasarkan data-data dari hasil penelitian dan bersifat objektif sehingga dapat diuji kebenarannya. Data adalah kumpulan keterangan-keterangan baik tulisan maupun lisan untuk membantu dan menunjang penelitian. Adapun metode penelitian yang digunakan adalah :

1. Pendekatan Masalah

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah *yuridis empiris*. Metode pendekatan *yuridis empiris* yaitu suatu kombinasi antara pendekatan yang mengkaji permasalahan-permasalahan hukum yang terjadi, kemudian mengolahnya berdasarkan peraturan-peraturan yang ada dengan mengkombinasikannya dengan fakta-fakta yang didapat dari hasil wawancara kepada beberapa Narasumber. Pendekatan *yuridis empiris* digunakan untuk menganalisis berbagai peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan peraturan daerah⁷. Penelitian hukum *yuridis empiris*

⁷ Irawan Soehartono, 1999, *Metode Penelitian Sosial Suatu Teknik Penelitian Bidang Kesejahteraan Sosial Lainnya*, Remaja Rosda Karya, Bandung, hlm.63

adalah suatu metode penelitian hukum yang menggunakan fakta-fakta yuridis empiris yang diambil dari perilaku manusia, baik perilaku verbal yang didapat dari wawancara maupun perilaku nyata yang dilakukan melalui pengamatan langsung. Penelitian yuridis empiris juga digunakan untuk mengamati hasil dari perilaku manusia yang berupa peninggalan fisik maupun arsip.⁸

1. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif, yaitu penelitian dimaksudkan untuk memberikan data-data mengenai keadaan di lapangan. Sifat penelitian ini dipilih karena merupakan sifat penelitian yang baik untuk menggambarkan penyelegaraan peraturan daerah tentang pajak di Kota Padang.

2. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yaitu berbagai data yang dikumpulkan oleh pihak lain atau lembaga sebelumnya digunakan untuk melengkapi kebutuhan data penelitian. Sumber data merupakan tempat diperolehnya data, sumber data pada penelitian normatif ini merupakan sumber data sekunder, sumber data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan kepustakaan atau literatur yang ada kaitannya dengan objek penelitian.⁹

3. Teknik Pengumpulan Data

Bahan hukum yang akan dijadikan dasar dalam penelitian ini didapat melalui studi kepustakaan baik berupa fisik dengan melakukan kunjungan ke perpustakaan maupun melalui pencarian dalam jaringan. Penelitian kepustakaan secara fisik akan dilaksanakan di Perpustakaan Universitas Andalas, dan

⁸ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Empiris & Normatif*, Pustaka Pelajar, hlm.280

⁹ Ishaq, Metode Penelitian Hukum., *Op.cit.*, hal 67.

Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas, Penelitian kepustakaan dalam jaringan akan dilakukan dengan mengunjungi laman perpustakaan daring dan situs hukum yang berkaitan dan berasal dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, jurnal nasional dan jurnal internasional, konvensi internasional, perjanjian internasional, serta tulisan-tulisan dan dokumen hukum lainnya yang bersumber dari internet.

4. Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Pengolahan data disusun secara sistematis melalui proses editing yaitu merupakan mengolah kembali data-data yang telah diperoleh dengan memilih data yang sesuai dengan keperluan dan tujuan penelitian sehingga didapat suatu kesimpulan akhir secara umum nantinya akan dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan kenyataan yang ada.

b. Analisis Data

Data sekunder yang diperoleh selanjutnya dilakukan analisis data yang didapat dengan mengungkapkan kenyataan-kenyataan dalam bentuk kalimat terhadap data yang diperoleh dari hasil penelitian tersebut. Penulis menggunakan metode analisis kualitatif penjelasan terhadap data yang terkumpul dengan tidak menggunakan angka-angka tetapi berdasarkan peraturan perundang-undangan, pandangan pakar, dan pendapat penulis.